



Consejo de Seguridad

Distr. general
3 de febrero de 2010
Español
Original: francés

Carta de fecha 3 de febrero de 2010 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Francia ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de adjuntar un documento de reflexión para el debate que celebrará el Consejo de Seguridad sobre el tema “Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz: estrategias de transición y de salida” el 12 de febrero de 2010 (véase el anexo).

Le agradecería que hiciera distribuir el texto de la presente carta y su anexo como documento del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Gérard Araud



**Anexo de la carta de fecha 3 de febrero de 2010 dirigida
al Secretario General por el Representante Permanente
de Francia ante las Naciones Unidas**

**Presidencia francesa del Consejo de Seguridad
(febrero de 2010)**

**Las operaciones de las Naciones Unidas para el
mantenimiento de la paz: debate sobre las estrategias
de transición y de salida**

Documento de concepto

1. Contexto

En los últimos 15 meses, el Consejo de Seguridad ha dedicado una energía considerable a promover paralelamente el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz, y se ha progresado en ambas esferas. En adelante debemos ocuparnos de la cuestión esencial de la transición, que vincula estos dos elementos.

Ahora que las operaciones de mantenimiento de la paz han alcanzado un nivel máximo histórico, con cerca de 96.000 mujeres y hombres uniformados, es decir, casi 20.000 más que en el momento de nivel máximo anterior, que se produjo en 1993, y que, en un período de crisis financiera mundial, su presupuesto se aproxima a 7.800 millones de dólares, es sumamente importante asegurar el éxito de la transición. Nos corresponde hacer el mejor uso posible de los recursos disponibles. Sobre todo, debemos procurar que las misiones contribuyan más eficazmente al establecimiento de una paz duradera al objeto de poner fin a las trágicas consecuencias que tienen las guerras para los países afectados, su población y su región en la esfera humanitaria.

Algunas operaciones se han concluido, a veces con éxito, a veces por motivos políticos (Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea, Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo).

No obstante, la mayoría de las operaciones han tenido una duración prolongada. Se trata de una tendencia de fondo, que no parece que vaya a invertirse a corto plazo.

La situación actual dista de ser óptima. Se caracteriza en particular por los siguientes aspectos:

- La permanencia de algunas operaciones que se hallan en curso desde hace casi 50 años (Chipre, Oriente Medio, India/Pakistán) sin que se produzcan avances notables en el proceso de paz, como se puso ya de relieve en el informe Brahimi;
- Las dificultades que en ocasiones experimenta el Consejo de Seguridad para elaborar y aplicar las estrategias de transición. Aunque en general se admite que el objetivo a largo plazo de la misión en Timor-Leste es reforzar la capacidad del país en el sector de seguridad, por motivos que guardan relación con la historia de la misión, resulta difícil reestructurar la operación en función

del progreso realizado sin poner en peligro el cumplimiento de los objetivos a largo plazo;

- La desproporción en la asignación de los recursos de las operaciones de mantenimiento de la paz, que no parece justificarse. Liberia cuenta con un efectivo de las Naciones Unidas uniformado por cada 300 habitantes y 10 km². En la República Democrática del Congo, la proporción es de 1 por cada 3.500 habitantes y 120 km²;
- Lo mismo ocurre respecto de la coordinación: se ha reconocido que una de las dificultades de la reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo reside en la falta de coordinación de los diferentes agentes; sin embargo, pese a las numerosas veces que se ha tratado esta cuestión en las resoluciones del Consejo, los progresos a este respecto son muy lentos y requieren un firme compromiso de parte de las autoridades nacionales;
- La insuficiente atención e inversión inicial dedicadas a las instituciones nacionales (sobre todo en el ámbito del estado de derecho y de la seguridad) para proporcionarles los medios de resolver las diferencias de manera autónoma y, de ese modo, establecer unas condiciones propicias para la retirada de los Cascos Azules;
- La inexistencia de consecuencias rápidas de la paz (en particular, reactivación económica y servicios básicos), que darían a la población motivos para invertir en la paz;
- La inexistencia de una labor común de la comunidad internacional para sustentar una estrategia única de apoyo a las prioridades nacionales;
- La lentitud con que el personal directivo se despliega sobre el terreno con el equipo de apoyo necesario para contribuir al cumplimiento de los objetivos indicados más arriba, y los retrasos en el desbloqueo de fondos que puedan utilizarse con toda la libertad deseada.

Durante ese tiempo, pese a los intentos de reforzar la Sede, el porcentaje de personal desplegado sobre el terreno respecto de los funcionarios de la Sede aumenta de forma inquietante: hay aproximadamente un funcionario del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno por cada 100 efectivos desplegados sobre el terreno, lo cual plantea serios interrogantes sobre la capacidad de gestión y seguimiento a largo plazo de las operaciones de mantenimiento de la paz desde la Sede.

Por consiguiente, resulta más necesario que nunca realizar una reflexión en profundidad sobre cómo plantear las estrategias de salida y transición de las operaciones.

Debemos aportar más claridad desde el principio a fin de que las fuerzas de mantenimiento de la paz puedan crear las condiciones necesarias para la transición, la retirada y la salida, de una manera que no ponga en peligro la labor que se realiza al objeto de cumplir los objetivos de paz y estabilidad a más largo plazo. Asimismo, debemos tener desde el principio una idea más clara de las prioridades de la consolidación de la paz y del modo en que las Naciones Unidas podrían apoyar su ejecución: con una operación de mantenimiento de la paz, una oficina integrada para

la consolidación de la paz, actividades de apoyo a un equipo de las Naciones Unidas en el país o por conducto de otro mecanismo.

2. Elementos de análisis

Nuestra dificultad para concebir y aplicar estrategias de salida y de transición tiene causas profundas.

En primer lugar, estas causas están relacionadas con el proceso de adopción de decisiones:

- Ante todo, la atención del Consejo se centra en la respuesta a las crisis que surgen o resurgen. Pasada la urgencia inicial, su intervención es menor en la supervisión de las operaciones y, posteriormente, en los medios de favorecer la transición en cuanto la situación lo permita;
- La responsabilidad respecto de las decisiones relativas a la transición es compartida por varias entidades —Consejo de Seguridad, Secretaría, países que aportan contingentes y contribuciones financieras— y por los múltiples integrantes de esos grupos (los contingentes aportados por determinados países pueden representar hasta una tercera parte de los efectivos de una operación, pero no superan el 11% de los efectivos del conjunto de las operaciones de mantenimiento de la paz; ningún país realiza contribuciones financieras que representen más del 22% de la factura colectiva total);
- Las misiones en fase de estabilización y de transición pueden tener cierto atractivo por la imagen de éxito que ofrecen, la relativa seguridad que reina sobre el terreno y la implicación política de los Estados vecinos, pero también por el temor del país anfitrión a perder la atención y la asistencia internacionales si la misión abandona su territorio;
- Con frecuencia existen verdaderos obstáculos para la aplicación de los acuerdos de paz y la comunidad internacional debe desplegar más esfuerzos a fin de que se establezca la confianza entre las fuerzas enfrentadas. En determinados casos, la presencia de una operación de paz puede contribuir a preservar una tregua frágil, pero sin promover una solución política;
- Existe, pues, una convergencia de intereses que favorecen el mantenimiento de las operaciones, a veces en detrimento de un planteamiento más innovador.

No cabe duda de que es preciso actuar con prudencia. La experiencia muestra que a veces, para hacer frente a un deterioro de la situación sobre el terreno, ha sido necesario restablecer en condiciones desfavorables operaciones cerradas prematuramente (Timor-Leste, en particular). Por otra parte, la reducción o la retirada de una operación no es fácil para ninguna de las grandes organizaciones político-militares existentes.

Los recursos para salir de la crisis con que contamos también son a menudo limitados:

- Escasa disponibilidad de personal de policía para reemplazar a los militares en las tareas de mantenimiento del orden y adiestramiento de la policía local;
- Escasa capacidad que pueda desplegarse rápidamente para apoyar el estado de derecho y la reforma del sector de la seguridad, sobre todo en los aspectos

judicial y penitenciario, así como en otros aspectos esenciales de la consolidación de la paz;

- Insuficiencia y dispersión de los esfuerzos de consolidación de la paz;
- Falta de coordinación de las actividades internacionales en estas esferas; en particular, cuando los demás agentes han hecho inversiones considerables, no siempre es realista esperar que las Naciones Unidas coordinen sus actividades. Debe reforzarse la Comisión de Consolidación de la Paz para que pueda desempeñar esta función fundamental; el próximo examen de la Comisión será la ocasión de estudiar más a fondo esta cuestión.

No obstante, estas dificultades no son insuperables. Debemos avanzar. Francia propone aprovechar su presidencia para seguir debatiendo de forma concreta este asunto.

Se trata de un problema que concierne en primer lugar al Consejo de Seguridad, ya que lo que debe hacerse evolucionar ante todo es la práctica del Consejo y de sus miembros.

3. Escuchar a los especialistas

Proponemos organizar un debate restringido del Consejo, al que se invitará a la Secretaría, a varios representantes especiales del Secretario General y a otros agentes o países que aportan contingentes particularmente interesados. A partir de casos concretos, se invitará a los participantes a examinar los obstáculos con que tropiezan las estrategias de salida y de transición, y a formular recomendaciones, en particular sobre ciertos aspectos fundamentales:

- La formulación de los mandatos (mención clara de las estrategias de transición y de salida);
- La planificación (objetivo perseguido, tareas esenciales, conclusión por fases de la misión);
- Las capacidades y los recursos (en particular para la reforma del sector de la seguridad);
- La coordinación de las actividades internacionales sobre el terreno;
- El apoyo político a los procesos de paz (dentro y fuera del Consejo);
- Los procesos (parámetros de referencia, modalidades para presentar informes al Consejo sobre el cumplimiento del objetivo perseguido, evaluación).

Convendría asimismo examinar la experiencia adquirida por las Naciones Unidas en el cierre de operaciones (Etiopía, Eritrea, Burundi, República Centroafricana, Angola, Mozambique, El Salvador, Sierra Leona, República Dominicana, Guatemala, ex Yugoslavia), como indicó el Secretario General en su informe S/2001/394. Francia celebra que el Grupo de Trabajo del Consejo sobre las operaciones de mantenimiento de paz haya decidido encargarse de esa tarea.

Deseamos que de este debate salgan propuestas concretas y hemos previsto aprobar una breve declaración de la Presidencia del Consejo.